

Kohtuasi 12/86

[...]

Verwaltungsgericht Stuttgart'i eelotsusetaotlus

EMÜ ja Türgi vahel sõlmitud assotsieerumisleping – Töötajate liikumisvabadus

[...]

EUROOPA KOHTU OTSUS

30. september 1987*

Kohtuasjas 12/86,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Verwaltungsgericht Stuttgarti (halduskohus) poolt esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Meryem Demirel, elukoht Schwäbisch Gmünd,

ja

Stadt Schwäbisch Gmünd (Schwäbisch Gmünd'i linn),

eelotsust Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel sõlmitud assotsieerumislepingu artiklite 7 ja 12 ning assotsieerumislepingu lisaprotokolli artikli 36 tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president A. J. Mackenzie Stuart, kodade esimehed Y. Galmot, T. F. O' Higgins ja F. Schockweiler, kohtunikud G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida ja G. C. Rodríguez Iglesias,

kohtujurist: M. Darmon,

kohtusekretär: vanemametnik H. A. Rühl,

arvestades märkusi, mille esitasid:

põhikohtuasja kostja Schwäbisch Gmünd'i linn, esindaja kirjalikus menetluses: linna õigustalituse ametnik Dieter Schädel,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

Vertreter des öffentlichen Interesses (avalike huvide esindaja), kes astus põhikohtuasja menetlusse Schwäbisch Gmünd'i linna toetuseks, esindaja suulises ja kirjalikus menetluses: *Leitender Oberlandesanwalt* (piirkonna vanemprokurör) Harald Fliegauß,

Saksamaa Liitvabariigi valitsus, esindajad kirjalikus menetluses: liidu majandusministeeriumi kõrgem ametnik Martin Seidel ja Kölni Advokatuuri liige Jochim Sedemund; esindaja suulises menetluses: Martin Seidel,

Prantsuse Vabariigi valitsus, esindaja kirjalikus menetluses: välisministeeriumi õiguskonkordantsi juhataja Gilbert Guillaume; esindaja suulises menetluses: välisministeeriumi õiguskonkordantsi välisasjade sekretär Philippe Pouzoulet,

Kreeka Vabariigi valitsus, esindajad kirjalikus menetluses: välisministeeriumi sekretär Iannos Kranidiotis, keda abistas välisministeeriumi Euroopa Ühenduste osakonna õiguskonkordantsi Stelios Perrakis; esindaja suulises menetluses: Stelios Perrakis,

Ühendkuningriigi valitsus, esindaja kirjalikus menetluses: Treasury Solicitor's Departmenti ametnik E. McHenry; esindaja suulises menetluses: professor David Edward, Šotimaa Advokatuuri liige,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja kirjalikus ja suulises menetluses: komisjoni õiguskonkordantsi Peter Gilsdorf,

arvestades 10. veebruaril 1987 toimunud suulise arutelu järel täiendatud kohtuistungiga ettekannet,

olles kuulnud 19. mai 1987. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi arvamuse,

on teinud järgmise

otsuse

1. Oma 11. detsembri 1985. aasta otsusega, mis registreeriti Euroopa Kohtu kantseleis 17. jaanuaril 1986, esitas Verwaltungsgericht (halduskohus) Stuttgart Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel kaks eelotsuse küsimust, mis puudutavad 12. septembril 1963 Ankaras allkirjastatud lepingu, millega loodi assotsiatsioon Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel (edaspidi "assotsieerumisleping") ja mis sõlmiti ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega (EÜT 217, 29.12.1964, lk 3685; EÜT eriväljaanne 11/11, lk 10), artiklite 7 ja 12 ning Brüsselis 23. novembril 1970 allkirjastatud ja ühenduse nimel nõukogu 19. detsembri 1972. aasta määrusega (EMÜ) nr 2760/72 (EÜT L 293, 29.12.1972, lk 1; EÜT eriväljaanne 11/11, lk 41) sõlmitud lisaprotokoll (edaspidi "lisaprotokoll") artikli 36 tõlgendamist.

2. Need küsimused tõusetusid menetluses, mille esemeks on nõue tühistada riigist lahkumise korraldus, millele lisandus väljasaatmise ähvardus, mille Schwäbisch Gmünd'i linn oli teinud Türgi kodaniku pr Meryem Demirel'i suhtes seoses viimase viisa kehtivusaja lõppemisega. Pr Demirel on abielus Türgi kodanikuga, kes siirdus oma

perekonnaga ühinemisega eesmärgil Saksamaa Liitvabariiki 1979. aastal ning kes on nimetatud aastast alates selles riigis elanud ja töötanud. Pr Demirel tuli Saksamaale, et külastada oma abikaasat, omades ainult külaskäigu eesmärgil väljastatud viisat, mis ei olnud väljastatud perekonna taasühinemise eesmärgil.

3. Verwaltungsgericht'i eelotsusetaotlusest ilmneb, et kolmandate riikide kodanike, kes ise on Saksamaa Liitvabariiki siirdunud perekonnaga taasühinemise eesmärgil, suhtes kohaldatavaid perekonnaga taasühinemise tingimusi karmistati 1982. ja 1984. aastal Baden-Württembergi liidumaa suhtes selle liidumaa siseministri poolt Ausländergesetz'i (välismaalaste seadus) alusel välja antud kohaldamisjuhendi muudatustega. Nende muudatustega pikendati perioodi, mille vältel välisriigi kodanik peab olema Saksamaa territooriumil seaduslikult ja pidevalt elanud, kolmelt aastalt kaheksale aastale. Pr Demirel'i abikaasa ei vastanud sellele tingimusele ajal, mil ilmnesisid põhikohtuasja algatamiseni viinud sündmused.

4. Verwaltungsgericht Stuttgart, millele esitati hagi pr Demirel'i maalt lahkumise korralduse tühistamiseks, esitas Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

1) Kas Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel sõlmitud assotsieerumislepingu artiklist 12 ja assotsieerumislepingu lisaprotokollis artiklist 36, tõlgendatuna koos assotsieerumislepingu artikliga 7, tuleneb ühenduse õiguse kohaselt liikmesriikides vahetult kohalduv keeld kehtestada liikmesriigis seaduslikult elavate Türgi töötajate suhtes liikumisvabaduse lisapiiranguid olemasoleva halduspraktika muudatuse vormis?

2) Kas assotsieerumislepingus sisalduvat väljendit "liikumisvabadus" tuleb mõista nii, et see annab liikmesriigis elavatele Türgi töötajatele õiguse tuua eneste juurde elama oma alaealisi lapsi ja abikaasasid?

5. Põhikohtuasja faktilisi asjaolusid, Saksamaa õigusnorme, assotsieerumislepingut ja selle lisaprotokollis, menetluse käiku ja Euroopa Majandusühenduse Kohtu põhikirja käsitleva protokollis artikli 20 alusel esitatud märkusi on täpsemalt kirjeldatud kohtuistungis ettekandes ning neid mainitakse ja käsitletakse edaspidi ainult niivõrd, kui see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste selgitamiseks.

Euroopa Kohtu pädevus

6. Kuna Saksamaa Liitvabariigi valitsus ja Ühendkuningriigi valitsus on oma kirjalikes märkustes seadnud kahtluse alla Euroopa Kohtu pädevuse assotsieerumislepingus ja lisaprotokollis sisalduvate töötajate liikumisvabadust käsitlevate sätete tõlgendamiseks, tuleks enne eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastamist käsitleda Euroopa Kohtu pädevuse küsimust.

7. Kõigepealt tuleb juhtida tähelepanu asjaolule, et Euroopa Kohus on oma 30. aprilli 1974. aasta otsuses (kohtuasi 181/73: Haegeman v. Belgia, EKL 1974, lk 449) osutanud, et nõukogu poolt asutamislepingu artiklite 228 ja 238 alusel sõlmitud lepingu näol on ühenduse puhul tegemist ühenduse institutsiooni poolt välja antud õigusaktiga asutamislepingu artikli 177 esimese lõigu punkti b tähenduses ja sellise lepingu sätted moodustavad lepingu jõustumisest alates ühenduse õigussüsteemi lahutamatu osa.

Nimetatud süsteemi raames on Euroopa Kohus pädev tegema eelotsuseid taolise lepingu tõlgendamise kohta.

8. Saksamaa Liitvabariigi valitsus ja Ühendkuningriigi valitsus on aga seisukohal, et juhul, kui tegemist on jagatud pädevust hõlmavate lepingutega, nagu seda on käesoleval juhul käsitletavat assotsieerumisleping ja selle lisaprotokoll, siis ei laiene Euroopa Kohtu tõlgendamispädevus sätetele, millega liikmesriigid on oma pädevuse raames võtnud enestele Türgi suhtes kohustusi, näiteks töötajate liikumisvabadust puudutavatele sätetele, mis on käesoleva kohtuasja keskmes.

9. Selle väitega seoses piisab märkimisest, et käesoleval juhul ei ole tegemist täpselt sellise olukorraga. Kuna kõnealuse lepingu näol on tegemist assotsieerumislepinguga, millega luuakse spetsiifilised eelissidemed kolmanda riigiga, mis peavad vähemalt teatud määral moodustama ühe osa ühenduse süsteemist, peab artikkel 238 vältimatult andma ühendusele pädevuse kolmandate riikide ees võetud kohustuste täitmise tagamiseks kõikides asutamislepingu kohaldamisalasse kuuluvates valdkondades. Et EMÜ asutamislepingu artikli 48 ja sellele järgnevate artiklite kohaselt on töötajate liikumisvabadus üks asutamislepingu kohaldamisalasse kuuluvaid valdkondi, tuleb järeldada, et ühendusele artikliga 238 antud pädevus hõlmab liikumisvabadusega seotud kohustusi. Seega ei saa tekkida küsimust, kas Euroopa Kohus on pädev otsustama jagatud pädevust hõlmava lepingu sellise sätte tõlgendamise üle, mis näeb ette kohustuse, mida ainult liikmesriigid saavad omaenda pädevuse raames enestele võtta.

10. Samuti ei saa Euroopa Kohtu pädevust kahtluse alla seada asjaolu tõttu, et töötajate liikumisvabaduse osas on ühenduse õiguse praeguses arengustaadiumis liikmesriikide ülesanne kehtestada õigusnormid, mis on vajalikud assotsieerumislepingu sätete või assotsiatsiooninõukogu poolt vastu võetavate otsuste jõustamiseks oma territooriumil.

11. Euroopa Kohus märkis oma 26. oktoobri 1982. aasta otsuses (kohtuasi 104/81: Hauptzollamt Mainz v. Kupferberg, EKL 1982, lk 3641), et ühenduse institutsioonide poolt sõlmitud lepingust tulenevate kohustuste täitmise tagamisel täidavad liikmesriigid ühenduse süsteemis omapoolset kohustust ühenduse ees, mis on võtnud enesele vastutuse lepingu nõuetekohase toimimise eest.

12. Järelikult on Euroopa Kohus pädev tõlgendama assotsieerumislepingus ja selle lisaprotokollis sisalduvaid sätteid töötajate liikumisvabaduse kohta.

Euroopa Kohtule esitatud küsimused

13. Oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt saada teada, kas assotsieerumislepingu artikli 12 ja assotsieerumislepingu lisaprotokollis artikli 36 näol, tõlgendatuna koos assotsieerumislepingu artikliga 7, on tegemist liikmesriikide õigussüsteemides vahetult kohaldatavate ühenduse õigusnormidega.

14. Ühenduse poolt kolmanda riigiga sõlmitud lepingu sätet tuleb pidada otsekohaldatavaks, kui – arvestades sätte sõnastust ning lepingu enese eesmärki ja olemust – see sätte sisaldab selget ja täpset kohustust, mille rakendamine ega mõju ei sõltu ühegi hilisema meetme võtmisest.

15. Assotsieerumislepingu artiklid 2–5 näevad ette ettevalmistava etapi, mille eesmärk on võimaldada Türgil tugevdada oma majandust ühendusest saadava abi toel, üleminekuetapi tolliliidu järk-järguliseks sisseadmiseks ja lepinguosaliste majanduspoliitike ühtlustamiseks, ning lõppetapi, mis rajaneb tolliliidul ja hõlmab lepinguosaliste majanduspoliitike tihedamat koordineerimist.

16. Assotsieerumislepingu struktuuri ja sisu iseloomustab asjaolu, et assotsieerumisleping sätestab assotsiatsiooni üldised eesmärgid ning suunised nende eesmärkide saavutamiseks, kehtestamata samas nende suuniste rakendamise üksikasjalikke eeskirju. Ainult teatud konkreetsete küsimuste osas sätestati üksikasjalikud eeskirjad lepingule lisatud protokollides, mis hiljem asendati lisaprotokolliga.

17. Assotsieerumislepingus sätestatud eesmärkide saavutamiseks anti artikliga 22 otsustamispädevus assotsiatsiooninõukogule, mis koosneb ühelt poolt liikmesriikide valitsuste liikmetest ning nõukogu ja komisjoni liikmetest ning teiselt poolt Türgi valitsuse liikmetest.

18. Assotsieerumislepingu II jaotis, mis käsitleb üleminekuetappi, sisaldab kaht peatükki tolliliidu ja põllumajanduse kohta. Kolmas peatükk sisaldub muid majandusega seotud sätteid, mille ühe osa moodustab artikkel 12 töötajate liikumisvabaduse kohta.

19. Assotsieerumislepingu artikli 12 kohaselt kohustuvad lepinguosalisel juhendumal ühenduse asutamislepingu artiklitest 48, 49 ja 50, et järk-järgult tagada töötajate vaba liikumine lepinguosaliste vahel.

20. Lisaprotokollis artikkel 36 sätestab, et liikumisvabadus tagatakse assotsieerumislepingu artiklis 12 sätestatud põhimõtete kohaselt järk-järguliste etappide abil nimetatud lepingu jõustumisele järgneva kaheteistkümnenda aasta lõpust kahekümne teise aasta lõpuni ning et assotsiatsiooninõukogu võtab vastu selleks vajalikud eeskirjad.

21. Lisaprotokollis artikkel 36 annab assotsiatsiooninõukogule ainuõigusliku pädevuse üksikasjalike eeskirjade kehtestamiseks, mis on vajalikud töötajate liikumisvabaduse eesmärgi järk-järguliseks saavutamiseks kooskõlas eelkõige tolliliidu järk-järgulisest sisseadmisesest ja lepinguosaliste majanduspoliitike ühtlustamisest tõusetuvate poliitiliste ja majanduslike kaalutlustega, assotsiatsiooninõukogu poolt sobivaks peetud korras.

22. Ainuke otsus, mille assotsiatsiooninõukogu selles küsimuses vastu võttis, oli 19. septembri 1980. aasta otsus 1/80, mis keelab nende Türgi töötajate puhul, kes on juba liikmesriigi töajõuga nõuetekohaselt integreeritud, igasugused edasised piirangud tööturule ligipääsu tingimuste osas. Perekondade taasühinemise osas ei ole aga ühtki sedalaadi otsust vastu võetud.

23. Seega ilmneb assotsieerumislepingu artikli 12 ja lisaprotokollis artikli 36 uurimisel, et nende artiklite olemuslik eesmärk on piiritleda teatav tegevuskava ning et need artiklid ei ole piisavalt täpsed ega tingimusteta, et neid võiks töötajate liikumise suhtes vahetult kohaldada.

24. Seega ei ole assotsieerumislepingu artiklist 7 võimalik järeldada perekondade taasühinemise suhtes lisapiirangute kehtestamise keeldu. Artikkel 7, mis moodustab ühe osa assotsieerumislepingu I jaotisest, mis käsitleb assotsiatsiooni põhimõtteid, sätestab äärmiselt üldsõnaliselt, et lepinguosalisel peavad võtma kõik üldise iseloomuga ja spetsiifilised meetmed, mis on vajalikud assotsieerumislepingust tulenevate kohustuste täitmise tagamiseks, ning hoiduma igasugustest meetmetest, mis võivad ohtu seada assotsieerumislepingu eesmärkide saavutamise. Selle sättega on kehtestatud pelgalt lepinguosaliste üldine kohustus teha assotsieerumislepingu eesmärkide saavutamiseks koostööd ega saa seetõttu anda üksikisikutele vahetult õigusi, mida neile ei ole juba assotsieerumislepingu teiste sätetega antud.

25. Järelikult tuleb esimesele küsimusele vastata, et assotsieerumislepingu artikli 12 ja assotsieerumislepingu lisaprotokollis artikli 36 näol, tõlgendatuna koos assotsieerumislepingu artikliga 7, ei ole tegemist liikmesriikide õigussüsteemides vahetult kohaldatavate ühenduse õigusnormidega.

26. Oma teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus saada teada, kas assotsieerumislepingus sisalduv väljend "liikumisevabadus" hõlmab tingimusi, mille alusel liikmesriigis elava Türgi töötaja abikaasa ja alaealised lapsed võivad saabuda tema juurde elama.

27. Arvestades esimesele küsimusele antud vastust, ei ole teisele küsimusele vaja vastata.

28. Seoses küsimusega, kas Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 8 omab mingit tähtsust sellele küsimusele vastamisel, tuleb märkida, nagu Euroopa Kohus osutas oma 11. juuli 1985. aasta otsuses (liidetud kohtuasjad 60/84 ja 61/84: *Cinéthèque v. Federation Nationale des Cinemas Français*, EKL 1985, lk 2605, 2618), et ehkki Euroopa Kohtu ülesanne on tagada põhiõiguste järgimine ühenduse õiguse kohaldamisalas, ei ole Euroopa Kohtu pädevuses hinnata ühenduse õiguse kohaldamisalast väljaspool olevate siseriiklike õigusaktide vastavust Euroopa inimõiguste konventsioonile. Nagu ilmneb esimesele küsimusele antud vastusest, ei eksisteeri käesoleval juhul ühtki ühenduse õigusnormi, mis määratleks need tingimused, mille alusel liikmesriigid peavad lubama ühendusse seaduslikult elama asunud Türgi töötajate perekondade taasühinemist. Eeltoodust tuleneb, et põhikohtuasjas käsitletavate siseriiklike õigusnormidega ei pidanud rakendama ühtki ühenduse õigusnormi. Seega tuleb otsustada, et käesoleva kohtuasja puhul ei ole Euroopa Kohus pädev hindama, kas kõnesolevate siseriiklike õigusnormidega sarnased õigusnormid on kooskõlas Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 8 sätestatud põhimõtetega.

Kohtukulud

29. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Saksamaa Liitvabariigi valitsuse, Prantsuse Vabariigi valitsuse, Kreeka Vabariigi valitsuse, Ühendkuningriigi valitsuse ja Euroopa Ühenduste Komisjoni kulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolleioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotamise siseriiklik kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

vastates Verwaltungsgericht Stuttgart'i poolt 11. detsembri 1985. aasta otsusega esitatud küsimustele, otsustab:

12. septembril 1963 Ankaras allkirjastatud lepingu, millega loodi assotsiatsioon Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel ja mis sõlmiti ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega, artikkel 12 ning Brüsselis 23. novembril 1970 allkirjastatud ja ühenduse nimel nõukogu 19. detsembri 1972. aasta määrusega (EMÜ) nr 2760/72 sõlmitud lisaprotokoli artikkel 36, tõlgendatuna koos assotsieerumislepingu artikliga 7, ei sätesta liikmesriikide õigussüsteemis vahetult kohaldatavaid ühenduse eeskirju.

Mackenzie Stuart

Galmot

O' Higgins

Schockweiler

Bosco

Koopmans

Everling

Bahlmann

Joliet

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 30. septembril 1987 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart